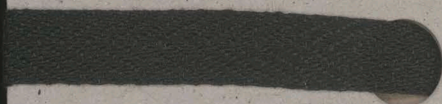
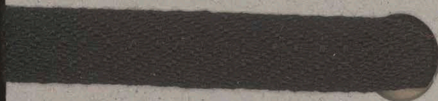
N









Garm. Nordisch 5½° cienko – 34 w. pag. z boku u góry

1a

Uwagi ~~krytyczne~~ prawnicze o projekcie Konstytucji.

Odczyt w Tow. prawniczem dn. 7 marca r. 1921.

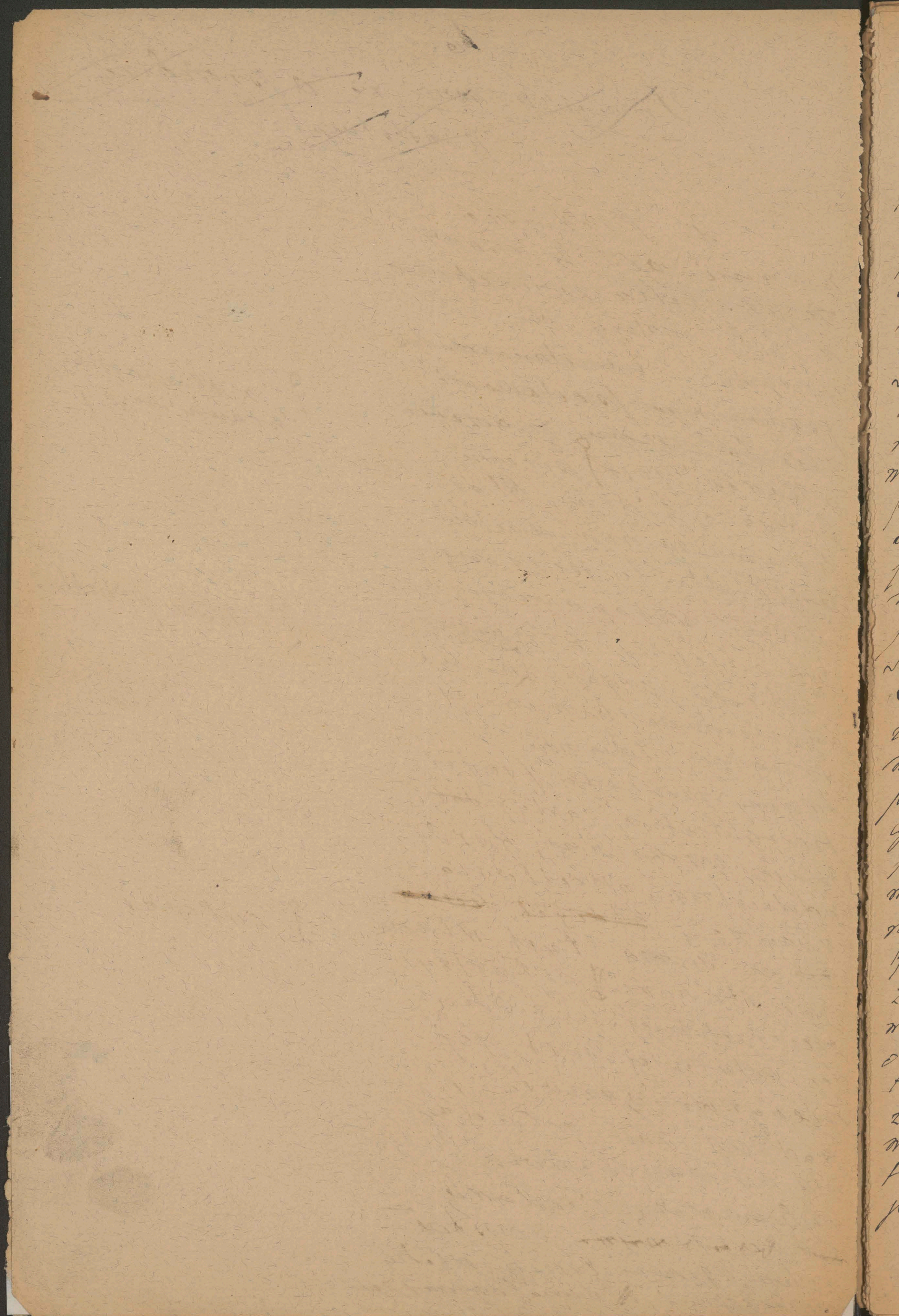
Pragnę przedstawić kilka uwag natury czysto prawniczej o projekcie Konstytucji. ~~Nie do zajmowania się~~ ~~polityczną~~ Nie jest mojem zadaniem ocena projektu z punktu widzenia politycznego. Stanowisko polityczne autora przyjmuję za ustalone, a mówię o niem tylko, jako prawnik.

Za podstawę przyjmuję projekt w redakcyi uchwalonej przez Sejm w drugiem czytaniu, uwzględniam jednak zmiany wprowadzone przez Komisję po drugiem czytaniu (wedle tekstu ogłoszonego w Rzeczypospolitej).

~~16.~~

~~Uwagi prawnicze o projekcie Konstytucji~~

1. Pierwsze zdanie art. 2 mówi, że „władza zwierzchnia w R. P. należy do narodu". ~~Że stanowiska prawniczego postanowienie to nie ma znaczenia.~~ „Naród" jest, z stanowiska prawniczego, personifikacją, fikcją, która prawniczo ma wartość, jeżeli dla tej personifikacji ustanowiony jest odrębny organ. Takiego organu (wedle projektu) niema, wymienione bowiem w drugiem zdaniu organy narodu (sejm, prezydent i sądy) ~~[illegible]~~ mają przyznaną każdy oddzielną, określoną ~~których~~ ~~[illegible]~~ władzę, a suma tych władz ~~[illegible]~~ nie stanowi całości władzy zwierzchniej. Cechą tej ostatniej jest jej nieograniczoność, podział zaś władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądową ~~[illegible]~~ powstał celem ograniczenia władzy zwierzchniej, a suma tych ograniczeń



nie oddaje ~~jedności~~ całości,
~~pr~~ z prawniczego
punktu widzenia przeto
Rzeczpospolita Polska nie ma
~~podmiotu~~ organu, któremuby
służyła władza ~~zwierzchnia~~ nieograniczona.
~~Rozumiemy, że~~ Spór ten
o pewne polityczne
twierdzenia, a mianowicie ~~stanowisko~~ ~~teorii~~ o stworzenie zasady
wszechwładztwa narodu,
w przeciwstawieniu do ~~teorii~~
prawa bożego, z
drugiej zaś strony
projektodawcy pragnęli
~~widocznie~~ uniknąć
przyznania Sejmowi
suwerenności. Ten sam
cel osiągnęły ~~jednak~~ z lepszym instynktem
inne konstytucje
~~[illegible]~~ ~~[illegible]~~ prawniczym. Konstytucja np.
grecka z r. 1864
postanawia: „wszelkie
władze pochodzą od
narodu" a
Konstytucja rumuńska
z 1866 r.: „Wszelkie
władze państwa pochodzą
od narodu". Obie
te Konstytucje nie mówią przeto,
że podmiotem władzy
wszelkiej jest naród, ale
tylko że władze od niego
pochodzą.

2. Drugie założenie
art. 2. sankcjonuje podział
władzy na ustawodawczą,
wykonawczą i wymiar
sprawiedliwości. Pierwszej
organem jest Sejm i Senat
drugiej Prezydent z
odpowiedzialnymi mi-
nistrami, trzeciej
sądy niezawisłe. Znaną
jest rzeczą, że ten po-
dział nie jest dokładnym.
Oprócz sejmu władzę
ustawodawczą ~~[illegible]~~ prezydent
i ministrowie (rozporzą-
dzenia), z drugiej zaś
strony sejm ma także
władzę wykonawczą
(art. 6 projektu | art. 34 projektu). Sądy zajmują
się nie tylko wymiarem
sprawiedliwości, ale
mają pewne agendy
administracyjne (niesporne,
księgi gruntowe). ~~Władza~~
Administracja ~~należy~~ jest
~~nie tylko~~ w rękach i
nie tylko prezydenta i
ministrów, ale i sądów
administracyjnych. ~~Zatem~~ ~~przeto~~
~~widzimy~~ granice tych
trzech władz są płynne.
Podział ~~[illegible]~~ na trzy
władze spełnił swe
zadanie w walce
przeciwko absolutyzmowi;
dzisiaj jest ~~[illegible]~~ z

mają reprezentacje samorządowe,

~~tylko~~ z skróceniem ~~ale~~ ~~po~~ szybsze-
~~m~~ ułatwieniem ~~=~~
porozumienia się, ~~ale~~
~~niektórych~~ jest ~~pewną~~
ekonomją w myśleniu.
Czy wobec płynności
granic tych władz,
ma być ~~teoretyczny~~
ten środek myślenia
zabezpieczonym Konsty-
tucyjnie, nie jest
oczywistem. ~~Tęgoli~~
~~szło o to, aby wymiar~~
~~sprawiedliwości powierzono~~
~~tylko sądom, tej~~ [illegible], Projekt
~~tem zadość~~
przyjął podział z
dwóch powodów: raz dlatego,
aby „narodowi" dać
organy (art. 2), powtóre zaś,
z tego powodu, że według
tych trzech władz
ugrupować poszczególne
postanowienia Konstytucji.
Rozdział II mówi o władzy
ustawodawczej, rozdział III
o władzy wykonawczej,
rozdział IV o sądownictwie.
Wskutek jednak płynności
granic między temi
władzami, żaden z tych
rozdziałów nie jest ~~dokładnie~~
wiernym swemu
tytułowi; np. w drugim
jest mowa (o rozporzą-
dzeniach, ~~o~~ o których
musi mówić i trzeci.
W drugim jest mowa

o sądzie (art. 75), co z ważnych powodów nadawałoby się także do trzeciego. ~~(a pozwolimy sobie ... należałoby do trzeciego, gdyby się trzymać ściśle tytułu.~~ ~~Zapewne, jakiś system~~ ~~należy przyjąć, jednak przyjmuje się jako kryterjum taką ideę, do której dadzą się przepisy ugrupować bez reszty,~~

Akapicie: Pojęcie, według którego grupuje się poszczególne przepisy, winno być użyte w ten sposób, aby ugrupowanie dokonanem zostało bez reszty.

~~To~~ Projekt nie osiąga tego w zupełności, niejedną ~~jedną~~ rozbijając na kilka materję. ~~Praktyczne~~ Ma to znaczenie dla interpretacji, jak niżej na kilku przykładach wykażemy (p. np. uwagi o rozporządzeniach, o trybunale administracyjnym).

Ustęp 3. art. 3 pierwszy: Zakres ustawodawstwa państwowego obejmuje stanowienie wszelkich praw i zobowiązań i sposobu ich wykonania. Wyrazu „praw" użyto tu w znaczeniu ~~przed~~ przedmiotów, wskutek czego ustęp ten jest tautologją. ~~Ten~~ Wystąpi ten jaskrawiej, jeśli zamiast wyrazu „ustawodawstwa" podstawimy wyraz „prawodawstwa", (którego ustawodawstwo jest częścią), możemy bowiem

ustęp ten opiewałby:
„Zakres prawodawstwa obejmuje stanowienie wszelkich praw.”,
a więc nic nie mówi. Ostatecznie ~~wyrażenie określanie~~ zapewne [illegible] jest użyto (o [illegible]) myśli, że ustawą unormowane ~~uregulowane~~ mogą być wszelkie objawy zewnętrzne życia publicznego i prywatnego.

Gdyby wyraz „praw” w pierwszym ustępie użytym był w znaczeniu podmiotowem, czego nie przypuszczam, to oczywiście byłoby to ścieśnienie legislatywy sprzeczne z postanowieniami całej Konstytucji, bo przecież do ustawodawstwa należy wydawanie

4. Ustęp drugi art. 3 nasuwa kilka uwag. Opiewa on: „Rozporządzenia władzy, z których wynikają prawa lub obowiązki obywateli, mają moc obowiązującą tylko wtedy, gdy zostały wydane z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią”.

Przewnik, czy=
tający te postanowienie,
rozwiązać sobie musi
następujące wątpliwości:
~~x~~ Wyrazu
„sprawa" użyto tu tej
w znaczeniu podmio-
towem. Wynikałoby z tego,
że te rozporządzenia)
z których nie ~~wynikają~~ powstają
praw podmiotowe oby=
wateli, mogą być
wydane „bez upoważnienia ustawy
i bez powołania się na
nią", a więc np.
rozporządzenia powo=
łujące do życia
nowe instytucye,
zaprowadzające nowe
urządzenia, nowe
sposoby postępowania itp. jest niewątpliwem, że także
~~czy także~~ rozszerzenie
władzy wydawania
rozporządzeń (było
zamierzonem ~~czy~~ Gdzie więc należy szukać kodeksu,
~~też jest to tylko określenie~~) Idźmy jednak
~~nie liczące się~~ dalej.
~~z możliwością~~ inter=
~~pretacji~~, która podałem.
~~x~~ Że ~~to~~
~~w miejsce~~ drugie
~~ewentualnie~~ wnosiłoby,
~~wyraz~~ Art. 44 ust. 4,
~~który~~ opiewa: „Pre=
zydent Rzeczypospolitej
ma prawo ~~celem~~
wykonania ustaw
i z powołaniem się
na upoważnienie ustawowe

wydawać rozporządzenie wykonawcze, zarządzenia, rozkazy i zakazy z przeprowadzeniu ich użyciem przymusu, zapewnić; również prawo w swoim zakresie działania mają ministrowie i władze im podległe. Tutaj nie użyto już kryterium, według którego rozporządzenia dzieliłyby się na takie, z których wynikają prawa lub obowiązki obywateli, i takie, z których one nie wynikają. Ale wprowadzono inne znamię: rozporządzenie może być wydane „celem wykonania ustaw",

~~i te tak z ... granica ... rozporządzeń~~

Na sprzeczności między art. 3 ust. 2. a art. 44 ust. 4. i 5 widzimy skutki rozbijania jednej materji na kilka rozdziałów. Przy art. 44 autorowie zapomnieli o art. 3., a przy art. 3. nie przewidzieli art. 44.

A więc gdybyśmy każde z tych postanowień brali osobno (osobno art. 3 ustęp drugi, osobno ustęp ... tego artykułu, a ... ... to ... między niemi byłaby sprzeczność.

Przytoczone wszystkie

tej sprzeczności tej bytyby np. te:
minister wprowadza
nową instytucję, nieznaną
żadnej ustawie. Jeśli
jego rozporządzenie
jest tego rodzaju,
że stąd nie wynikają
żadne prawa podmiotowe lub obo-
wiązki obywateli, pozwala
mu na to art. 3. Ale
art. 44 wzbrania
mu to uczynić, bo
wedle niego tylko takie
rozporządzenie jest ~~nie~~
dopuszczalne, którego
„celem jest wykonanie
ustawy", a naszym przyjś-
przykładzie, zaś, przyj-
dziemy, że żadnej ustawy
nie było. ~~Konstytu~~ ~~Projekt~~
~~winien się przeto zdecy-~~
~~dować i z oba postano-~~
~~wień przyjąć jedno~~
~~, to samo określenie~~ z
~~przyjmowany~~
~~że kryterium z art. 3~~
~~położnie. Nie na~~
~~też bowiem konieca~~,
~~Nie jego konsekwencje~~!

Jest jeszcze jedna
Konsekwencya.

~~a~~ Ustęp 2 drugi
art. 3 mówi o mocy
obowiązującej. Tym,
który może rozporządzeniom
odmówić mocy obowiązującej,
jest ~~tylko~~ sąd. Wedle
którego artykułu,
trzeciego czy czterdziestego-
czwartego, oceniać będzie
sąd moc obowiązującą
rozporządzenia?

11

Skąd ta sprzeczność wynika? Niezaprzeczenie pochodzi ona stąd, że postanowienia o wydaniu rozporządzeń rozbito i jedną część umieszczono w rozdziale o władzy ustawodawczej, drugą w rozdziale o władzy wykonawczej. Należy się zdecydować i rozpatrywać postanowienia albo w jednym albo w drugim, ale w całości. Można się zapatrywać na rozporządzenia albo z punktu widzenia przedmiotu, do którego się odnoszą, albo z punktu widzenia podmiotu, który je wydaje. W pierwszym przypadku będzie właściwem dla nich miejsce w rozdziale o władzy ustawodawczej i wówczas dzielić się będą na a) rozporządzenia z upoważnienia ustawy, to jest ustawy, które upoważnia rząd do wydania rozporządzenia z mocą ustawy w takim to a takim przedmiocie; rozporządzenia z upoważnienia zawierać mogą przepisy nowych praw podmiotowych; b) rozporządzenia z ..., to jest wykonawcze, a więc wydane w granicach już istniejącej ustawy merytorycznej.

11

Jeżeli natomiast potraktujemy na rozporządzenie z punktu widzenia podmiotu, który je wydaje, to miejsca dla nich będzie w rozdziale o który wydawcy, ale również z całością. To samo kryterjum i „z upoważnienia" i „w celu wykonania" i taki przepisania, ale również nasuwa się autorom projektu sama przez się kwestja, czy np. prawo wydawania rozporządzeń z upoważnienia nie przyznać tylko Prezydentowi lub Radzie Ministrów. Według obecnego projektu każdy minister ma w swoim zakresie prawo wydawania rozporządzeń, kreujących nowe prawa podmiotowe.

Ustęp czwarty

art. 44 zupełnie o art. 3 ust. 2 i „za rozporządzeniem" o nie celem wykonania wymienia kryterjum „nowych praw" a natomiast „kreślił bogato władzy prezydenta do wydawania norm, rozporządzenia wykonawcze, rozporządzenia zarządzenia, rozkazy" dodając do tego jeszcze słowo

Forma podstawowe upoważnienia ustawy

i za przeprowadzenie
n i ich użycia przymusu". Czy to z
zapewnieniami jest potrzebne:
wszystko jest o rozporzą-
Jeśli idzie dzeniu wykonawczem, to ustawa,
o której wykonanie idzie,
wskazuje treść i granice
rozporządzenia. Jeśli idzie
o rozporządzenie "z
upoważnienia" ustawy,
to znowu to upoważnienie
wskazuje, co w rozporządzeniu
ma być zawarte. Czy mój
ta uwaga, bo z doświad-
czenia wiemy, jakie
przykrości powoduje
używanie przez ustawy
wyrażeń niepotrzebnych.
~~Zmyślna uwaga~~,
~~w przypadku~~
~~przepisów~~
~~ze~~ ~~projekt~~

~~10~~ 13

11

~~Ad.~~

5. Ustęp

trzeci art. 3 opiewa:
„Ustawy państwowe
określą, w jakim zakresie
poszczególne przedmioty
ustawodawstwa, zwłaszcza
z dziedziny administracji, kultury i
gospodarstwa, będą
przekazane reprezentacjom samorządów.
Samorząd mogą
być wyposażone
pewne terytorja, zorganizowane
mniejszości narodowe
(autonomje narodowe),
organizacje łącznościowe,
organizacje zawodów
produkcyjnych (p. art. 70 projektu).
O jakim samorządzie
myśli ustęp trzeci
art. 3? ~~Czy samorząd~~
Czy wszystkim tym
rodzajom może być
przyznane „ustawodawstwo”? czy też
ust. 3 art. 3 miał na
myśli tylko samorząd
terytorjalny. Pamiętamy
bowiem, że mowa tu jest
o ustawodawstwie, a nie
o rozporządzeniach, płynących
z już istniejącej ustawy,
tudzież że przez ustawodawstwo
rozumiemy wydawanie
norm powszechnie
obowiązujących ~~dla~~
~~wszystkich~~ obowiązujących.

Gdyby ust. 3 art. 3 nie
został ograniczony do
samorządu terytorjalnego,
zaprzeczyćby się mogło,
że Sejm zwykłą
większością głosów
mógłby ~~ustaw~~ uchwalić
ustawę, z której, z
powołaniem się na ust. 3
art. 3 Konstytucji,
nadałby jakiejś np.
organizacji samorządowej
zawodowej władzę
ustawodawczą w
pewnym zakresie, np.
z dziedziny prawa
socjalnego. ~~To~~ Czy
to było zamierzone?

6. Mam wrażenie, że drugie zdanie
ustępu 3 art. 3,
opiewające: „Żadna
ustawa nie może
być wydana bez
zgody Sejmu, wyrażonej
w sposób regulaminem
ustalony", — zostało
umieszczone w niewłaściwem
miejscu. Umieszczone na czele artykułu
lub jako 1-szy drugi ustęp,
nie nasuwałoby
wątpliwości, które się
rodzą z obecnej jego
lokacji. Oznacza ono
bowiem obecnie, że
„ustawodawstwo" reprezentacji
samorządów nie przy-
chodzi do skutku,
jako „ustawa". A mieszało to
o nazwę, ~~ale~~ znaczyłoby, że

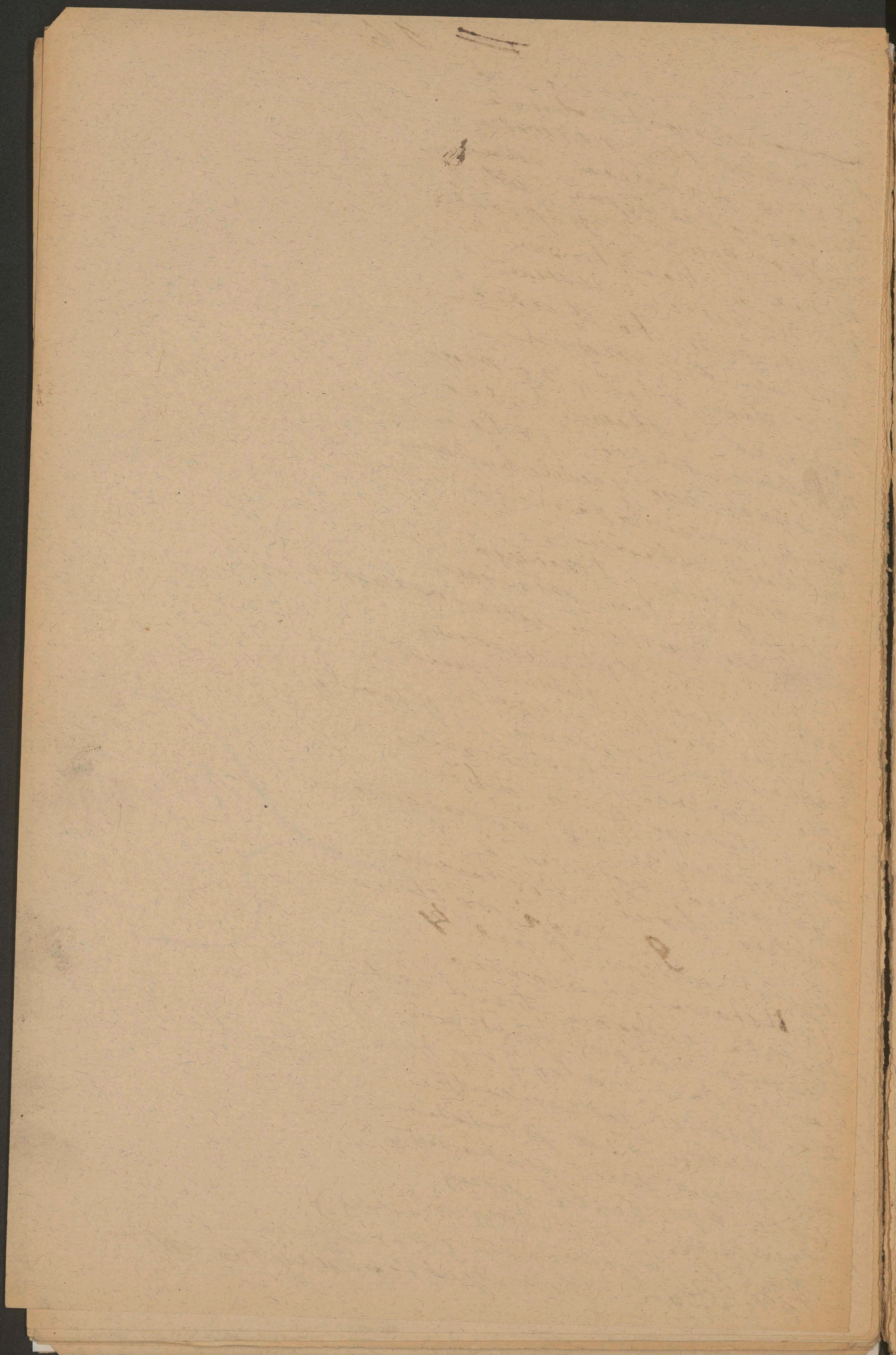
uchwały
reprezentacyj samorządowych
z dziedziny przyznanych
im przedmiotów nie
ustawodawczych
są ogłaszane też, jak
ustawy, i nie wymagają
kontrasygnatury
takiej, jak ustawy.
Należałoby więc
pozytywnie rzecz roz-
strzygnąć. Rzecz nie
jest obojętną praktycznie.
Przypuśćmy, że województwom
przyznano kompetencję
ustawodawczą w dziedzinie
szkół itd., wskutek
czego jedne województwa
zniosły szkoły średnie
ogólnie kształcące, a
zaprowadziły tylko szkoły
zawodowe, a inne woje-
wództwa mają i jedne
i drugie. Lub weźmy
inny przykład: województwom
przyznano kompetencję
w sprawie zawodowej organizacji
rolników, wskutek czego
jedne zaprowadzą przy-
musową organizację, a
a inne dobrowolną
jak w takiej szachownicy
będzie się miała rzecz
z odpowiedzialnością
ministra oświaty,
względnie rolnictwa,
jeżeli sprawy te będą
przychodzić do skutku
bez jego podpisu?

Być może, że ~~nie~~ ~~jest~~ niepotrzebnie się nad tem rozwodzę i że w drugiem zdaniu trzeciego ustępu art. 3 rzecz opuścić poprostu wyraz „państwowe”, a po wyrazie „ustawę” i w którym to razie wolnoby się nam było domyśleć, że mogą istnieć ustawy także np. wojewódzkie. Ale wówczas nie wiedzielibyśmy pojmie rozwiązanego pytania, dlaczego drugie zdanie trzeciego ustępu w tem ostatniem miejscu zostało umieszczone.

7. Ustęp czwarty art. 3 każe przypuszczać, że nie będzie nigdy któraby uchwalona ustawa, nie zawierała terminu, od którego ma obowiązywać, i że wydarzenie „od dnia ogłoszenia” należy brać dosłownie.

Wkładka

9. Uwagę postanowienie ustępu 1 art. 4 („Ustawa państwowa ustala corocznie budżet Państwa na rok następny”) skłaniać należy w tem, że budżet przychodzi do skutku na podstawie ustawy, a nie uchwały (bez ogłoszenia przez Prezydenta i kontrasygnaty). Myśl tę wyraziłby zrozumialej taki szyk słów, jakiego użyto w



Druga strona wkładki do str. 16

b). władza ustawodawcza związków samorządowych jest określona ustawą państwową;

c). władza ustawodawcza organów wybieralnych, o ile nie idzie o rozporządzenia tylko celem wykonania ustawy, określona jest w ~~konstytucji~~ ustawie, która tymże organom daje upoważnienie do wydania ~~d~~ norm powszechnie obowiązujących w ~~konstytucji~~ oznaczonej materji.

Jeśli autorom szło o zorjentowanie czytelnika w formach, w których przejawia się ustawodawstwo, (to jest wydawanie norm powszechnie obowiązujących), to mogłyby być ugrupowane następujące:

a). ustawy wydać może tylko sejm;

b). normy powszechnie obowiązujące ~~b~~ objawiają się na zewnątrz w takiej lub takiej formie (tutaj art. 3 należałoby uzupełnić);

c). normy obowiązujące, powszechnie wydawane przez organy wykonawcze, pojawiają się na zewnątrz w formie rozporządzeń;

b) uchwalone przez związki samorządowe

które noszą nazwę
„rozporządzeń z ustawy
upoważniającej"
lub np. dekretów
(z przeciwstawieniem
do rozporządzeń wykonawczych).

20

Wkładka do str. 16

8. Obecnie możemy ocenić całości artykułu 3. Można go uważać za zbędny. Ustęp pierwszy jest tautologją, i dla tego drugiego ustępu właściwe miejsce ~~przy~~ art. 44 i zdanie ~~ustęp pierwszy~~ pierwsze ustępu trzeciego nie nasuwałoby wątpliwości, gdyby było zamieszczone tam, gdzie mowa o samorządzie terytorjalnym; zdanie drugie ustępu trzeciego jest wnioskiem z ~~[illegible]~~ postanowień o granicach rozporządzeń, a wniosków logicznych niema oczywistej potrzeby kodyfikować. Pozostawałby ustęp czwarty, co do którego nie byłoby trudno osiągnąć zgody, że nie ma konieczności wysuwania go na czoło postanowień o władzy wykonawczej.

Gdyby jednak autorom zależało na tem, aby ten artykuł zachować, to należałoby się zdecydować na myśl, którą ma wyrazić, i według tego zgrupować logicznie poszczególne postanowienia. Mogło np. autorom zależeć na tem, aby czytelników zorjentować odrazu co do następującej materji: Władza ustanawiania służy sejmowi, ~~[illegible]~~ związkom samorządnym i organom wykonawczym, ale

~~a). władza ustawodawcza sejmu jest nieograniczona,~~

~~11~~ 17 21

drugim ustępie art. 4
tj. ~~w~~ uchwalenie budżetu – corocznie, na rok następny
~~[illegible]~~ ~~następnej~~ ~~następujący~~
tylko w ~~[illegible]~~ ~~[illegible]~~ ~~[illegible]~~,
drodze ustawodawczej:

10. Artykuły
5, 6, 7, 8 i 9 wykonują,
jak wykładownia jest
dawanie definicji, w
wodzącej, jaką zawiera
ustęp pierwszy art. 3.
Wszystkie wymienione
w art. 5 do 9 sprawy
należą z natury swej
do władzy wykonawczej,
a jeśli mimo to o
nich w związku z
władzą ustawodawczą,
to dlatego, że ~~[illegible]~~ pragnie się
przy to formę
oznaczyć, o której się objaśnić. Uwidocznia:
w której specjalnie
formę jest nią
rozstrzygnięta: jest nią
ustawa, jak wiemy,
uchwalana przez dwie
izby, kontrasygnowana,
ogłoszona. Jasna
jest jednak, że np.
pozbycie majątku
państwowego nie jest
wydaniem normy
ogólnej obowiązującej
powszechnie. Artykuły te
nasuwają ponownie
myśl, czy usystematyzowanie
konstytucji wedle
przepisów o
podziale władz na
ustawodawczą, wykonawczą
i sądową nie ~~ostateczne~~
~~[illegible]~~ powinno być zastąpione
przez system, któryby

18

grupami przepisy dookoła organów: sejm, prezydent, ministrowie, sądy.

11. Art. 3, 9½

prawie wszystkie artykuły w rozdziale o prawach obywateli powołują się na osobne ustawy. Nie będą tedy rozstrzygające, czy te ustawy są częścią składową Konstytucji, a więc mogą być zmieniane tylko wedle art. 131, czy też są zwyczajnemi ustawami. Niepotrzeba wykazywać, jak wielka jest różnica między jednymi a drugimi przepisami.

12. Art. 9, obrabiający o izbie obradunkowej, został trafnie chwalony przez komisję. uzupełniony przy drugiem czytaniu przez postanowienie, że prezes tej izby jest odpowiedzialny przed Sejmem. Gdyby ustawa o izbie obradunkowej nie miała być częścią składową Konstytucji, to art. 9 należałoby postanowieniem uzupełnić, że środki przymusowe, jakie izbie wiemy służyć, jeżeli ma spełnić swoje zadanie. Dodatek komisji mówi o stanowisku prezesa izby, jako równorzędnem ministrowi, i o jego odpowiedzialności przed Sejmem, nie mówi jednak,

V 75, 88

(wszystkie ~~...~~ lub przedmiotowe ~~...~~)

czy przez Komunikacje
się z sejmem bezpośrednio
czy przez Rząd, to jest przez
Radę Ministrów względnie
Ministra. Postanowienie
projektu może być inter=
pretowane w sposób
niepożądany, art. 7 bowiem
mówi, że zamknięcia
rachunków przedkłada
sejmowi rząd, a
art. 9 postanawia, że
wniosek o absolutorjum
przedkłada sejmowi Izba
Obrachunkowa. Z pewnością
są to dwa różne akty,
ale stosunek ich jest tak
ścisły, że nie można
wyobrazić sobie skutków,
gdyby w przedkładaniu
zamknięć i wniosku o
absolutorjum nie było
uzgodnienia. Rząd np.
może nie chcieć przed=
łożyć zamknięć, wiedząc,
że izba postawi wniosek
o odmówienie absolutorjum.
Czy izba obrachunkowa
może bezpośrednio przedłożyć
sejmowi ten wniosek,
czy musi czekać na
przedłożenie przez Rząd
zamknięć? 2 ~~czy ma czekać~~ ważna ze
~~ta~~ Rzecz jest
względu na odpowie=
dzialność izby obrach.,
która powinna mieć
za zadanie usuwanie
szkodliwych jej zdaniem

praktyki, którychby stwierdzenie może nastąpić właśnie w debacie o zamknięciu i absolutorjum.

13. Art. 21 nasuwa ze stanowiska prawniczego pytanie, czy zamierzoną była tak daleko idąca bezkarność poselska, jak ona ~~wy~~ wynika z ~~brzmienia~~ tego artykułu? Wedle mego zdania poseł, pewny większości, nie jest bezkarnym nie tylko w swojej działalności poselskiej, ale w ogóle w wszelkiej działalności, to nawet na w razie schwytania na gorącym uczynku i bezkarność zapewne, trwa tylko przez czas trwania mandatu, ale to jest dostateczny czas, aby przestępstwa ponawiać dowolnie i ~~przed~~ przed zgaśnięciem mandatu schronić się w bezpieczne miejsce. Czy to było zamierzone? Czy np. ~~w razie~~ ~~po~~ żądanie ~~za przestępstwo~~ wydania posła uwzględnione nie powinno być bez uchwały Sejmu, gdy już poprzednio za inne przestępstwo żądano jego wydania bez skutku.

Oprócz tego sądzę, że także określenia, jak działalności wchodzące w zakres wykonywania

mandatu" jest tak
mało ściśłem, że
~~znowu~~ otwiera pole
najdowolniejszej inter=
pretacji. To samo
należy powiedzieć o
określeniu "naruszył
prawa osoby trzeciej".
Co to znaczy?

14. Art. 22
po drugiem
czytaniu zmieniony został już
przez Komisję i ma
brzmienie: "Mandat
poselski jest niepołączalny
z takim stosunkiem
do rządu, który
wyraża się w uzyski=
waniu wszelkich korzyści
osobistych poza od
rządu. O niepołączalności
w każdym takim
szczególnym przypadku na
orzeka Sejm nie=
wniosek Komisji
tykalności poselskiej.
Nie możemy się ~~obronić~~
obronić przed wrażeniem,
że artykuł ten został
zredagowany zanadto
popularnie. Pomijamy,
że zamiast "wszelkich"
powinno być "jakichkolwiek",
ale należy zapytać,
od kogo zyskuje poseł
korzyści: od rządu,
czy od państwa?
Autorowie mieli
zapewne na myśli
jakiś stały stosunek, np.

~~obowiąz~~
dzierżawcy, Jeżeli
dostawcy itp. ten
jednak słowem
polega na jednorazowej,
korzyści, to może
lepiej było użyć
innego określenia,
~~tej~~ zamiast „niepo
tęgalności", jeżeli
oczywiście pragnie się,
~~pobiera~~, podciągnąć
i ten przypadek pod
art. 22 (o zresztą „
znaczy „niepotęgalności",
czy w razie orzeczenia
jej przez sejm następuje 2
np. unieważnienie umowy;
Możemy także różne
sobie myśleć,
szczeg. gdy czytamy w art. 22 „
o „korzyści osobistej",
czy to tylko korzyść
materjalna, czy płynąca
ze stosunku tylko
prywatno prywatnego
(np. dzierżawa dóbr
państwowych, dostawy etc.),
czy także ze stosunku
administracyjnego (np.
koncesje itp.), a w
tym ostatnim przypadku
jak wyrazić się osobista
korzyść, jeżeli ona
być materjalna,
sprawa niepotęgalności,
jeżeli ma być
traktowana w życiu serjo,

nadaje się do osobnej
ustawy i chwalebny
art. 22 nie
wystarczy, jeśli ma
mieć znaczenie większe,
niż pewnego rodzaju
memento.

15. Czy nie [illegible],
należałoby określić
w jaki sposób przy=
chodzi do skutku
regulamin i jako ustawa,
czy jako uchwała i
~~[illegible]~~ czy
~~[illegible]~~ mają
też pewne kwestie
mieć formę ustawy,
(t.j. winny być uchwalone
przez obie izby, kontra=
sygnowane, ogłoszone), a
inne mogą być uchwalone
i zmieniane, znoszone
tylko na podstawie
uchwały dotyczącej izby?

16. Konstytucja
legislatywy w Rzeczypospolitej
polskiej polega na tem,
że ~~[illegible]~~ są dwa
jej organy, Sejm i
Senat, a nie jeden
o dwóch izbach. Stosownie
do tego określono te kwestie
w art. 1. Przy takiej
konstrukcji należało
określić ich stosunek
do siebie. Nie było to
łatwem, a wybrnięto
z trudności, wybierając
wyrażenie „zbadać".
Według art. 35 „zmiano=
wicie" „każdy projekt

24

ustawy, przez Sejm uchwalony, będzie przekazany Senatowi do zbadania". Wobec takiego wyrażenia tem bardziej zbyteczne jest drugie zdanie art. 3. Takie [i] jemu podobne określenia były potrzebne, aby nie popaść w sprzeczność, w razie gdyby wynikła z przyjęcia konstrukcji dwuizbowości, że ustawa może być przyjęta do skutku wbrew woli Senatu. Z tej konstrukcji wynika dalej, że Senat nie ma inicjatywy i że Rząd nie może przedstawiać żadnego projektu najpierw Senatowi. Nie widzimy natomiast postanowienia o trybie regulaminowym Senatu. Czy on przychodzi do skutku w drodze autonomicznej, to jest na podstawie uchwały samego Senatu, czy też w drodze ustawy, czy też pewne kwestie mają być unormowane w pierwszy, a inne w drugi sposób.

W art. 40, 41 i 42 (3) mamy następujące przypadki: a) Prezydent nie może sprawować urzędu (podkreślamy: „nie może"),

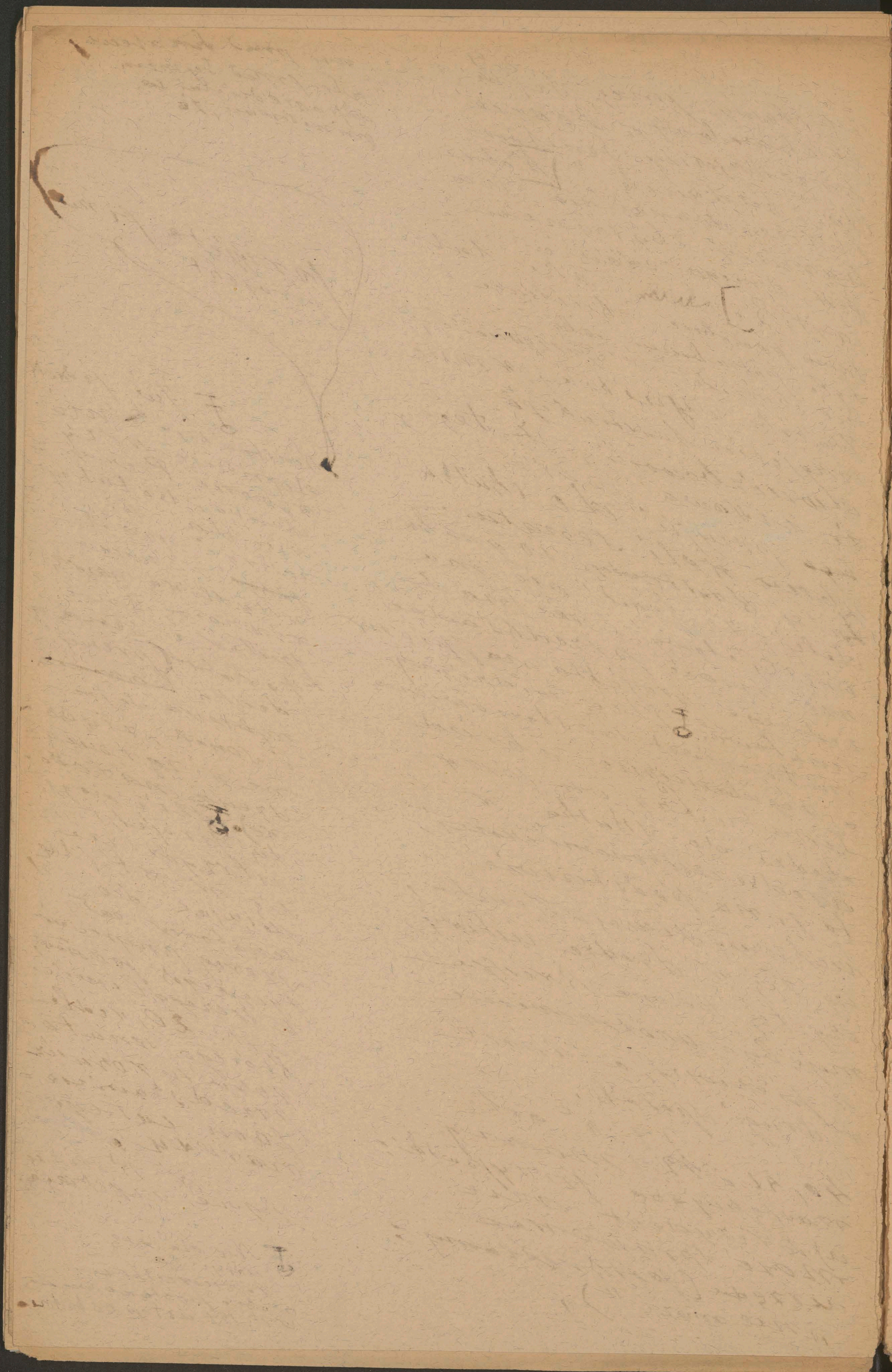
nie przed Senatem, ale przed Sejmem odpowiedzialni są ministrowie, że

przyjęto [?] nie projekt

Już jednak nie konstrukcję przy dopuszczeniu wyborze Prezydenta, bo tutaj nie da się podciągnąć, równie wszystkie nazwa równorzędności posłów i senatorów. Prezydenta wybiera Sejm i Senat, złączone w Zgromadzenie Narodowe. Nie mógł też projekt uwzględnić, w stosunku sięgając do senatorów, cały szereg przepisów tyczących posłów, w szczególności art. 20, według którego senatorowie również są przedstawicielami całego narodu. W końcu jeszcze uwaga.

Nie da się ukryć ta równorzędność wobec postanowienia art. 131 ustęp ostatni.

28



Wskutek dodania Senatowi
tudzież pozwalając w art. 66 [illegible]
wybierać członków [illegible] Stanu
Przy tej stron-
tego,
strzeżeniu i wobec Senatu
że kompetencję w słowach
określono projekt ~~ustawy~~,
„każdy przez Sejm uchwalony,
będzie przekazany Se-
natowi do zbadania”,
zapytać należy, czy
było zamierzeniem
wyłączyć Senat od
kontroli i zamknięć
rachunkowych. Przyjęcie
lub odrzucenie ich
nie następuje wcale
w formie projektu
ustawy, nie byłoby
więc przekazywane ~~[illegible]~~
Senatowi.

b) prezydent nie sprawuje urzędu a może go sprawować, ale faktycznie nie sprawuje.

c) urząd prezydenta jest opróżniony,

d) urząd prezydenta jest nie zajęty.

e) oprócz tego art. 52 mówi o zawieszeniu prezydenta w urzędowaniu, który to przypadek, powiedzmy, nie jest to od razu unormowany.

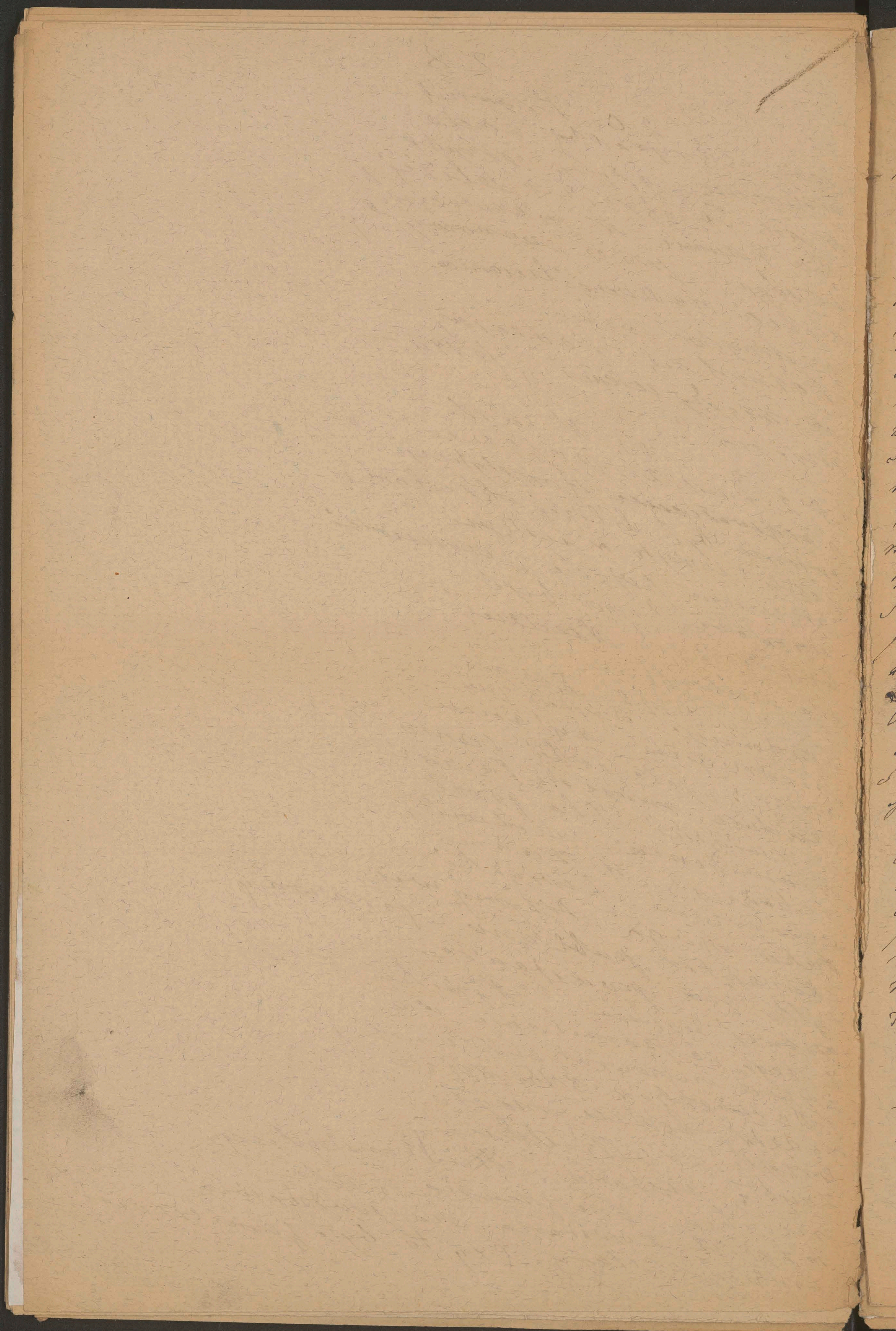
Należałoby się spodziewać, że te przypadki, dlatego odróżniono, aby dla każdego z nich dać inne postanowienie. Tymczasem o ile możemy przypuszczać, że przypadek pod c) jest identyczny z przypadkiem pod d), że więc oba są rozstrzygnięte, to nie możemy się doszukać rozstrzygnięcia przypadku pod a), mamy chyba znowu do czynienia z zbytnim bogactwem słów, sprawiającym kłopot prawnika hołdującego zasadzie, że ustawa nie zawiera nic niepotrzebnego.

Przypuśćmy, że przypadek, gdy prezydent nie może sprawować urzędu, jest identyczny z przypadkiem, gdy urząd prezydenta jest opróżniony, to mo[że] być tak rozstrzyg[nięty]; wobec tego, że opróżnienie to może nastąpić przez śmierć, rezygnację lub z innej przyczyny, zapytać musimy, co znaczy ta „inna przyczyna" lub co znowu „nie może sprawować"?

Ucieczka, wywiezienie, uwięzienie w razie zamachu stanu, choroba umysłowa? Co jeszcze? A teraz przypatrzmy się przypadkowi pod b). Jak się to objawić? Żadna z wymienionych ewentualności nie zachodzi, a mimo to ma przypadek pod b) miejsce tylko chyba w razie biernego oporu ze strony prezydenta. Czy te wszystkie odróżnienia były zamierzone? czy też artykuły źle zredagowane, nie obawiają się, że czytać je będą także prawnicy? Ostatni ustęp art. 45 (184) mówi o akcie rządowym i wymaga dla niego podpisu Prezydenta ministrów i właściwego ministra. Wynika z tego, że za akta ustne Prezydenta ministrowie nie są odpowiedzialni. Ale co to jest „akt rządowy"? Posiedzenie polityczne nie jest w tym wypadku. Czy względzie projektu autorowie zwrócili uwagę na doniosłość mów

Prezydenta, a jeżeli tak,
to czy ostatniego ustępu
art. 45 nie należałoby
inaczej zredagować?
19. Wedle art.
47 5) Prezydent mianuje
dowódcę w czasie wojny
„na wniosek Rządu,
przedstawiony przez
Min. Spr. Wojsk." Przy=
puszczamy, że w Rządzie
stawia wniosek Minister
Spr. Wojsk., że Rząd ten
wniosek uchwala i
że ta uchwała dopiero
służy Prezydentowi za
podstawę do nominacji
naczelnego dowódcy.
Redakcja wypadła
za krótko. Ważniejszą
rzeczą jest sprawa mi=
odpowiedzialności wojskowych.
nistra spraw konstrukcji,
W tej
odpowiedzialność
wyłącznie ministra
spr. wojsk., a nie całego
rządu, wydaje mi się
nieuzasadnioną. Jeśli
między ministrem spraw
wojsk. a resztą Rządu zajdzie
konflikt, minister ustępuje.
Jeśli między Prezydentem
Rz. a Rządem zajdzie
konflikt, Rząd ustępuje.
Wszystkie te trzy czynniki
muszą więc być w
zgodzie, ale praktycznie
jeżeli Rząd nie jest odpowie=
dzialny, to potrzebna jest
zgoda tylko między Prezydentem
Rzeczypospolitej a Ministrem Spr. Wojsk.
Czy takim był zamiar autorów?

20. Prawnik nie uchryształby zadowolenia, gdyby jorgist w art. 50 określił bliżej, co rozumie w pierwszym ustępie przez „urzowy”, wobec wyszczególnienia w drugim ustępie różnych rodzajów, a między niemi „przymierzy”. W art. 21. pojęcie „§ 2 i art. 2 poprowadzenie Konstytucji” winno być bliżej określone, jeżeli użyte w ustępie pierwszym pojęcie „czynności urzędowe” ma być brane sensu stricte na odwrót. Do art. 22. dodał jus 67 pomyśle po drugim czytaniu ustęp: „Jednostki samorządowe mogą się łączyć w związki dla przeprowadzenia zadań wchodzących w zakres samorządu. Związki takie mogą otrzymywać charakter publiczno-prawny tylko na podstawie osobnej ustawy.” Wynika z tego, że powstanie do życia nieporównanie dziedzic, jako związków, kilku województw, będzie mogło przyjść do skutku ~~Konstytucji~~ z chwilą ustawa, nie będą one znane, ale w życie powstaną na podstawie zwykłej ustawy. Czy to było zamierzone?



23. Art. 75 przewiduje sądownictwo administracyjne dla orzekania o legalności aktów administracyjnych. Postanowienie to nasuwa ~~dwa~~ dwie uwagi: a) art. 75 wprowadza pojęcie aktu administracyjnego dotychczas mniej ustalone, niż jakiekolwiek inne, którem z Komisją się posługujemy; b). przez użycie określenia „legalności" otwiera wrota dla tak szerokiego zastosowania sądownictwa admin., jakie może nie leży w interesie administracji. Sprawy te określą bliżej osobne ustawy, ale one przyjdą do skutku zwykłą większością głosów Sejmu.

Art. 75 mówi dalej o czynniku sędziowskim w sądownictwie adm. Rozumieć należy przez to, że do sędziów w sądach administracyjnych należy stosować art. 78, 79, 80, 81, 82. Wobec tego, że art. 75 umieszczony jest w rozdziale o władzy wykonawczej, należałoby w nim pomieścić te artykuły.

24. Należy pochwalić skreślenie artykułu 81 przez Komisję już po drugiem czytaniu.

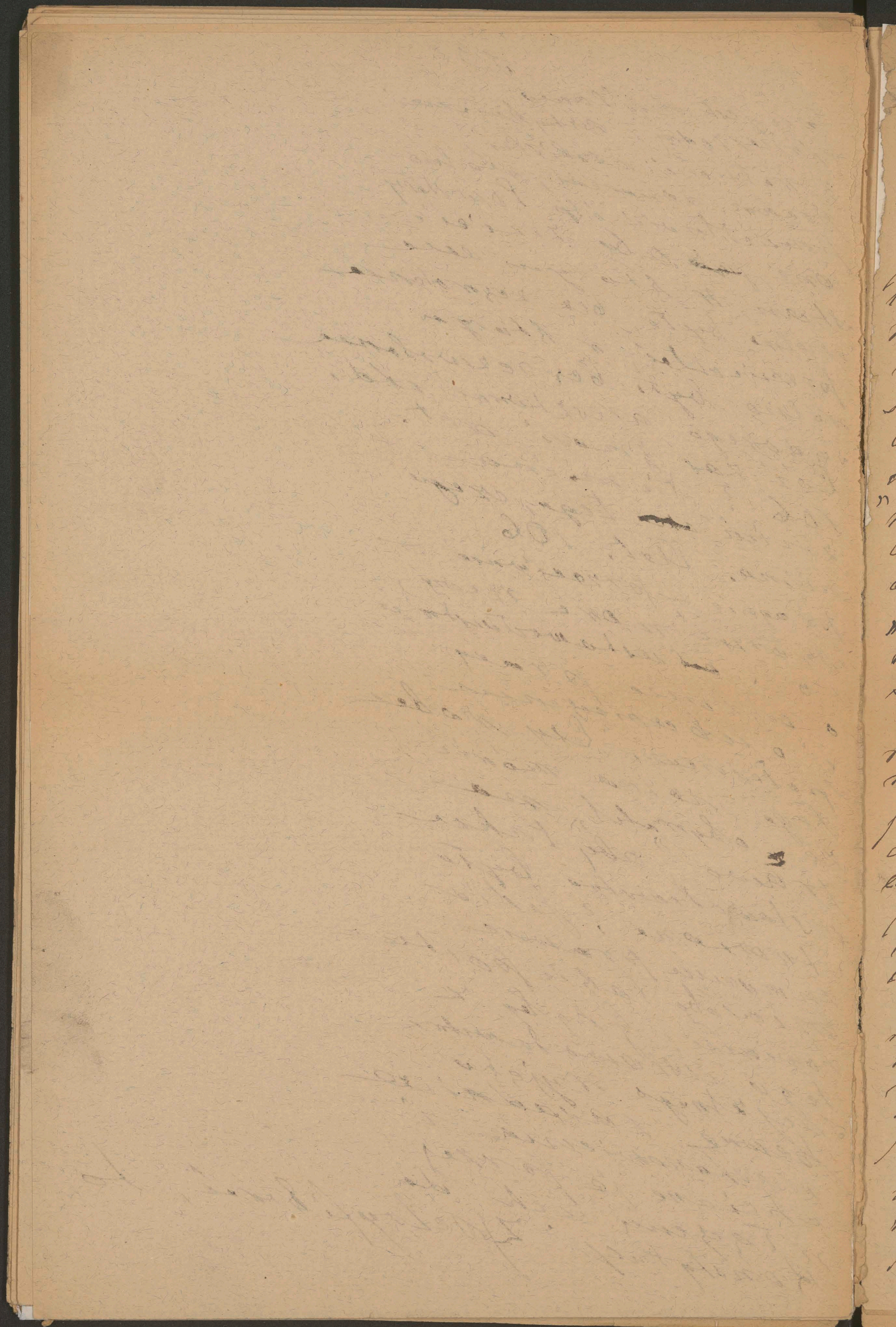
10) 25. Do art 101 dodała Komisja, już po drugiem czytaniu, ustęp: „Ustawy określą środki przymusowe służące władzom administracyjnym dla przeprowadzenia ich zarządzeń". Ustęp ten ~~nie straci~~ ~~niewinnego~~ ~~swego~~ ~~pozoru~~ powinien być tak zredagowany, aby poprzednie postanowienie nie straciło swego znaczenia, gdy idzie o „przeprowadzenie zarządzeń" władz administracyjnych.

11) 26. Do art. 103 dodała Komisja, już po drugiem czytaniu, ustęp: „Ziemia, jako jeden z czynników istnienia i rozwoju bytu narodu i państwa, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu. Ustawy określą służące państwu prawo przymusowego wykupu ziemi oraz uregulowania obrotu ziemią, przy uwzględnieniu zasady, że ustrój rolny Rzpl. ma się opierać na zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność gospodarstwach rolnych". Między tym ustępem a poprzednim jest ta różnica, że wolność obrotu ziemią jest już raz na zawsze konstytucyjnie wykluczona, i gdy wolność obrotu innem mieniem może być zwykłą ustawą, w miarę „wyższej użyteczności"!

Czy ta konsekwencja
została przez autorów
~~uwzględniona~~ przewi-
dziana? Wyrażenie
„stanowiących osobistą
własność" każe się
domyślać, że autorom
szło o wykluczenie
ustroju komunistycznego
~~w~~ i odnośnie
do ziemi. Jeżeli takim
był zamiar, to wobec
terminologji projektu,
przeciwstawiającego
własność osobistą
własności osób
prawnych (także
określonej wyżej
z ustępu art. 103),
zamiar ten nie
został ~~określony~~
osiągnięty. Projekt
winien się zdecydować:
a) albo podkreślić na
własność osobistą i
zbiorową, taką jak go
przyjmuje art. 103,
jest niewłaściwy ~~~~ wyraźnie
b). albo ~~~~
określić, co chce się
wykluczyć przez użycie
wyrazów „stanowiących
własność osobistą"; na
jeżeli wykluczyć komu-
chciano ustrój, nie-
ustrojowy powietrzny,
co się przez to
rozumie, ale powiedzieć
tak, aby przez to nie

wykluczyć własności
osób prywatnych na ziemi,
4. albo wreszcie
pozostawić do dotychczasowej
ustawy, ale mieć
świadomość, że do
ziemi wykluczonej
jest własność zbiorowa,
a więc ~~w myśl~~ pierwszego
zdania art. 103
własność „związków
obywateli, ciał
samorządowych, innych prawnych
i wreszcie „samego
państwa”. Przy którym
– takich artykułów, nie
mających prawnego znaczenia
jest więcej – warto
~~podjęcia kilka słów~~
~~artykuł~~ zapytać, jakie
znaczenie ~~ma~~ prawne 12)
ma ~~za~~ art. 106,
postanawiający, że
„każdy obywatel ma
prawo do opieki
Państwa nad jego
pracą a dla ochrony
ubezpieczenia ochrony
pracy, a także
w razie braku pracy,
choroby, wypadku i
niedołęstwa – do
ubezpieczenia społecznego,
które ustali osobna
ustawa”. Ordynus ten

nie jest myślowo
równorzędny z artykułami
o wolności osobistej
prawie domowem, wolno-
przesiedlności itp. Powstały
one, ~~jak~~ aby zmienić
stan, w którym ~~ale~~
wolno było bez zezwolenia
przesiedlać, w którym
wolno było bez zezwolenia
sądowego, aresztować itd.
Cóż zaś znosi art.
106? Nie można
znieść ~~ale~~ tego, czego
niema. Art. 106
pragnie, — przeciwnie —
stworzyć nowe rzeczy,
roli ~~od~~ ustawodawstwo
o ochronie pracy
i o ubezpieczeniu
społecznem. Czy wobec
tego można mówić,
że ~~z~~ obywatel „ma
prawo" aby takie
ustawodawstwo było
stworzone i jakie
znaczenie prawne posia-
miałoby takie po-
stanowienie. Gdyby z
tego ustawodawstwa
ogólnego wyjęto
pewne zasadnicze
postanowienia i
chciano je przez
włączenie ich do
Konstytucji zapetryfikować, to



może możnaby śm-
nadać formę „prawa
obywatela”; „Jak i
jest obecnie; art.
106 jest tylko zapo=
wiedzią, jest komu=
nikatem, że ustawy
socjalne wyjdą
Czegóż bowiem może,
obywatel „dochodzić
„na podstawie art. 106?
A musi mieć możność
dochodzenia czegoś, jeżeli
„ma prawo”. „Nie
~~widzę tego~~ umiem
sobie przewidzieć tego
sprecyzować, jeżeli
roszczenia, jeżeli skargą
niem nie jest skargi
przeciwko Rządowi
czy Sejmowi, o to, że
ustaw socjalnych
jeszcze nie wydano.
Byłaby to bardzo
interesująca skarga 13) ”
28. Art. 113
mówi o „autonomicznych
związkach mniejszości
narodowych w obrębie
związków samorządu”
powszechnego. Przez
autonomję rozumiemy
wydawanie norm
w pewnym zakresie / działalności
przez samorząd pewnego rodzaju
administracyjną

Co więc art. 113 mówi na myśli? Możliwe są różne ewentualności:

a). Powszechny związek na pomyśli ustępu 3 art. 3 autonomji, tj. niezawisłości w pewnym zakresie, wówczas mniejszości narodowe tego powszechnego związku może mieć, w obrębie tego powszechnego samorządowego odrębną autonomję i to znowu albo w całym zakresie powszechnego związku samorządowego albo tylko w jego części, oprócz tego (jednak) może mieć swoją odrębną administrację samorządową, przyczem w obrębie tego powszechnego związku samorządowego, lub też mniejszości związek jedno z

β): tylko (może mieć swoją samorządową)

b). Powszechny związek samorządowy nie ma autonomji po myśli ustępu 3 art. 3 autonomji. Czy wówczas istniejący w jego obrębie związek narodowy mniejszości może mieć autonomję i to znowu przy (jednej) samorządowej administracji lub przy swojej odrębnej samorządowej administracji.

odrębnych [illegible] wykonawczych samorządowych, podrzędnego aparatu

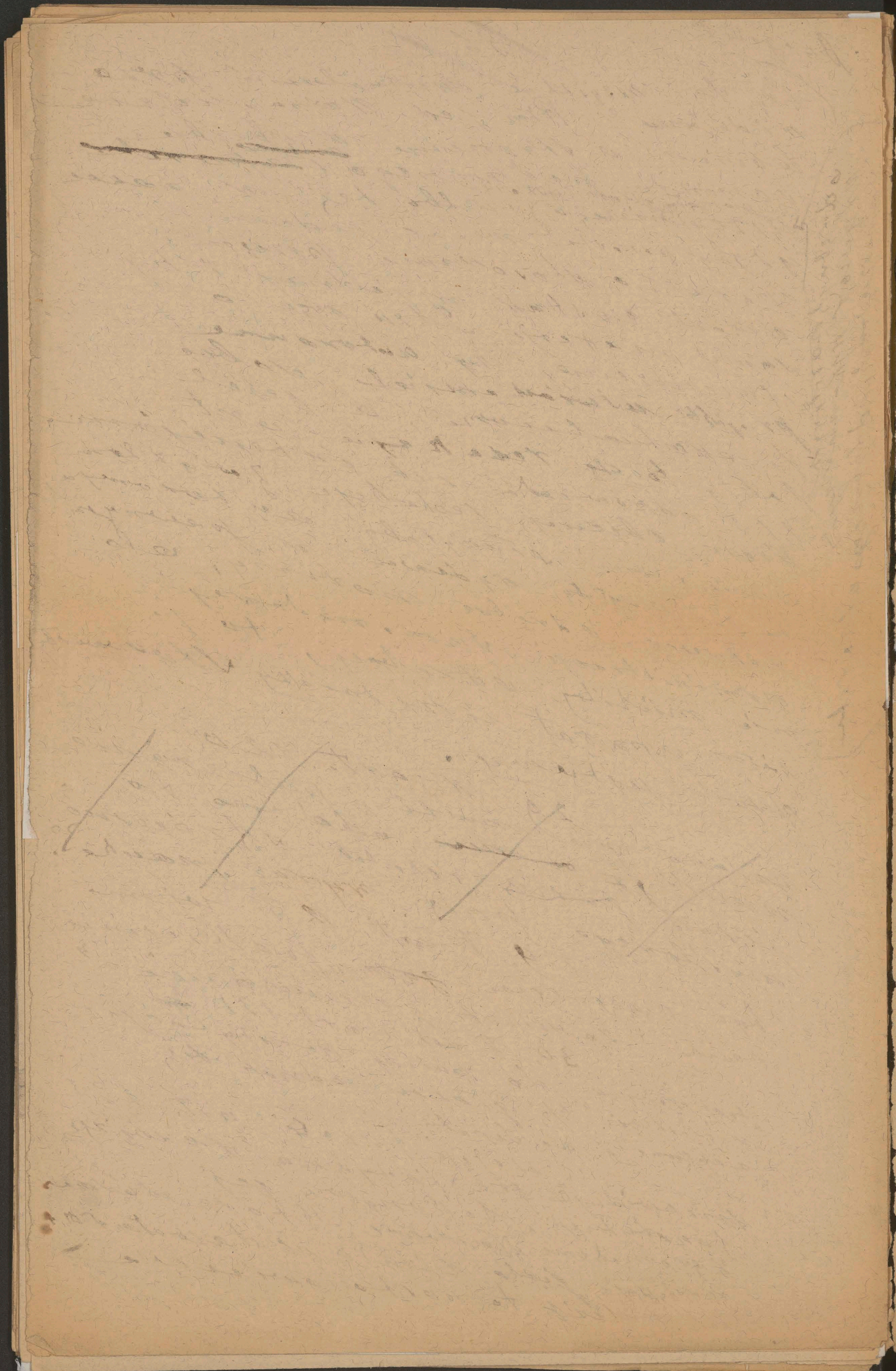
Czy te wszystkie ewentualności przewidziano? Rzecz jest ważna, jeżeli mówimy o stworzeniu w obrębie ~~[illegible]~~ samorządu podrzędnego (samorządu mniejszości) ~~[illegible]~~ ustawodawczego, albo też w razie, gdyby pozostać miał jeden aparat, o stworzeniu przez dwóch ustaw w jednej i tej samej materji. Idzie mi o stwierdzenie, czy autorowie projektu uświadamiali sobie te ewentualności, a jeśli tak, to czy redakcja art. 113 odpowiada ich intencjom. Wedle obecnej redakcji związkom samorządowym mniejszości służyłaby w pewnym [illegible] wydawanie norm, ale te [illegible] mogłyby w zakresie odrębnej samorządowej administracji, to jednak nie mieliby odrębnej, czy stanowiłby jeden aparat ustawodawczy dwie ustawy.

~~29. W art. 120 myśli „pobieranie nauki" zamiast [illegible] wyraz nauka ~~

29. W art. 123 winno być oczywiście „pobieranie nauczania" zamiast „pobieranie nauki".[14]

30. W ust. 1 art. 131[15] do zmiany Konstytucji potrzebna jest większość 2/3 głosów — odnosi się to zapewne i do Senatu.

31. Natomiast art. 135 przewiduje rewizję Konstytucji przez Zgromadzenie Narodowe, które [illegible] jako ciało ustalone [illegible]. Jak materja ta poruszona [illegible]



rozumieć? Czy Zgromadzenie
Narodowe ma tylko porzucić
zasadniczą uchwałę, czy
należy dokonać rewizji, czy
nie, a w razie twierdzącym
czy zmiany uchwala Sejm i
przekazuje je, jak każdy
inny projekt ustawy, Senatowi
do zbadania, czy też
zmiany te uchwala także
Zgromadzenie Narodowe. W
ostatnim przypadku należałoby
wykształcić tę instytucję
jako ciało ustawodawcze,
a więc stworzyć dla niej
regulamin, określający sposób
utworzenia Komisji, sposób
obrad ~~etc~~. W każdym razie nie można
ustępu 3 art. 13[illegible] ~~[illegible]~~ uważać za zadowalniające załatwienie
tej sprawy.

Prof. Jaworski

